

JULKISUUSPERIAATE

Olli Mäenpää

ALMA TALENT - Helsinki 2020

Tilaa Julkisuusperiaate-kirja Alma Talent Shopista:
shop.almatalent.fi

4., uudistettu painos

Copyright © 2020 Alma Talent Oy ja Olli Mäenpää
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-4227-8
ISBN 978-952-14-4228-5 (verkkokirja)

Kansi: Outi Pallari
Taitto: Marja-Leena Saari

Paino: BALTO print Liettua 2020

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

Esipuhe 4. painokseen

Uudistetun painoksen laatiminen Julkisuusperiaate-teoksesta on käynyt aiheelliseksi useista syistä. Julkisuuslaki on ollut voimassa jo 21 vuotta, ja se on säilynyt perusteiltaan muuttumattomana. Vaikka laki on kaukaa viisaasti laadittu tekniikkaneutraaliksi ja julkisuusperiaatetta korostavaksi, se ei siltikään ole kestänyt kaikkia viranomaisten hallinnoimaan tietoon kohdistuneita muutoksia.

Lakia valmisteltaessa elettiin vielä paperidokumenttien valtakautta, ja lain keskeinen sääntelykohde on edelleen viranomaisen asiakirja. Digitalisaatiosta, tietojärjestelmistä, tietosuojasta tai julkisten hallintotehtävien ulkoistamisesta muille kuin viranomaisille oli lainvalmistelijoilla vasta orastavia havaintoja. Nyt ne ovat kaikki viranomaisten toiminnan arkipäivää. Julkisuuslaki on jäänyt tästä muutoksesta jälkeen, vaikka sääntelyvajetta onkin pitkälti pystytty kattamaan uudenslaisilla sovelluksilla ja julkisuusmyönteisillä tulkinnoilla. Viime vuosina lisäksi viranomaistietoon kohdistuva lainsäädäntö on monilta perustavilta osin muuttunut ja täsmentynyt. Uusi tiedonhallintalaki (2019) sääntelee yksityiskohtaisesti julkisuuden turvaamisen hallinnollisia edellytyksiä. Liikesalaisuuslaki (2018) määrittelee aikaisempaa huomattavasti täsmällisemmin liikesalaisuuden suojan perusteita ja myös rajoituksia. Uusia säädöksiä ovat niin ikään yleinen tietosuoja-asetus (2016) ja sitä konkretisoiva tietosuojalaki (2018). Ne määrittelevät puitteita myös viranomaistiedon käsittelylle, joskin viranomaisten henkilötietojen julkisuus ja salassapito määrittävät edelleen julkisuuslain mukaan.

Oikeuskäytännön kehityksessä periaatteellisesti merkittävänä piirteenä on aiheellista pitää julkisuusperiaatteen statuksen vahvistumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamana oikeutena. Kotimainen oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvonta ovat tähdentäneet julkisuusperiaatteen merkitystä ja selventäneet julkisuuslain tulkinнан yksityiskohtia. Samalla julkisen vallan käytön avoimuus ja kontrolloitavuus ovat edelleen vahvistuneet oikeusvaltion tärkeinä tukipuinä. Nämä merkittävät muutokset on pyritty ottamaan huomioon uudistetussa painoksessa.

Julkisuuslain soveltaminen aiheuttaa edelleen myös käytännöllisiä pulmatilanteita ja oikeudellisia jännitteitä, joihin tekstissä on ollut aihetta esittää perusteltuja ratkaisumalleja. Toivon mukaan nekin vahvistavat transparensia ja selkeyttä siellä, missä niitä tarvitaan – unohtamatta aiheellisia julkisuuden rajoituksiakaan.

Esitän sujuvasta ja asiantuntevasta toimitustyöstä parhaat kiitokseni kustannustoimittaja Harri Korkeamäelle ja taiton laatisemisesta Marja-Leena Saarelle.

Porthaniassa 1.9.2020

Olli Mäenpää

Sisällys

ESIPUHE 4. PAINOKSEEN	V
LYHENTEET	XVII

I	JULKISUUS: PERIAATE, OIKEUS JA VELVOLLISUUS	1
1	Julkisuusperiaate ja sen merkitys	1
1.1	Julkisuusperiaatteen lähtökohdat	1
1.2	Julkisuuden ulottuvuuksia	7
1.3	Julkisuuden tehtävät	11
1.4	Julkisuusperiaatteen soveltamisala	14
1.5	Julkisuusolettama ja tiedonhallinta	17
1.6	Julkisen tiedon hyödyntäminen	20
2	Julkisuus perusoikeutena ja ihmisoikeutena	23
2.1	Perusoikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta ..	23
2.2	Perusoikeussuojan merkitys	25
2.3	Julkisuus EU:n perusoikeuskirjassa	28
2.4	Julkisuus ihmisoikeutena	28
2.5	Julkisuuden suhde muihin perusoikeuksiin	32
2.5.1	Informaatioon kohdistuvat perusoikeudet ..	32
2.5.2	Julkisuutta tukevia perusoikeuksia	34
2.5.3	Julkisuutta rajoittavia perusoikeuksia	38
2.5.4	Julkisuuden ja muiden perusoikeuksien yhteensovittaminen	42
3	Viranomaisen velvollisuus toteuttaa julkisuutta	46
3.1	Velvollisuus turvata julkisuus perusoikeutena	46
3.2	Velvollisuus edistää osallistumismahdollisuuksia ..	47

4	Julkisuuden sääntely	48
4.1	Julkisuuslain suhde muihin lakeihin.	48
4.2	Julkisuuslain soveltamisperiaatteet	52
4.3	Julkisuus ja EU-lainsäädännön toimeenpano	54
5	Muu tiedon sääntely ja julkisuusperiaate	55
5.1	Henkilötietojen suoja ja julkisuus	56
5.2	Julkisuus ja immateriaalioikeudet.	61
5.3	Julkisen tiedon hyödyntäminen ja avoin data.	63
5.4	Julkisuus ja lähdesuoja	64

II JULKISUUSLAIN SOVELTAMISALA: TALLENTEET,

	TIETO JA VIRANOMAISET.	69
1	Asiakirjat ja tieto julkisuuslain kohteena.	69
1.1	Asiakirjat ja muut tallenteet	69
1.2	Kirjalliset dokumentit ja kuvalliset esitykset	72
1.3	Sähköiset asiakirjat ja digitaaliset tallenteet.	73
1.4	Tieto ja tietojärjestelmät julkisuuslain kohteena.	77
2	Viranomaisen asiakirjat	81
2.1	Viranomaisen hallussa oleva asiakirja	81
2.2	Viranomaisen laatima asiakirja	85
2.3	Viranomaiselle toimitettu asiakirja.	86
2.4	Julkisuuslain soveltaminen viranomaisen erilaisissa tehtävissä	88
2.5	Asiakirjat, joihin julkisuuslakia ei sovelleta.	91
2.5.1	Ei-asiakirjat	91
2.5.2	Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat	96
3	Julkisuuden ajallinen soveltamisala	101
3.1	Milloin julkisuus alkaa?	101
3.2	Viranomaiselle tulleet asiakirjat	102
3.2.1	Asiakirjan tuleminen viranomaiselle	103
3.2.2	Asian vireillepanoon liittyvät asiakirjat	105
3.3	Viranomaisen laatimat asiakirjat.	109
3.3.1	Valmisteluasiakirjat ja sisäisen työskentelyn asiakirjat.	109
3.3.2	Viranomaisen asiarekisterin tiedot	116

3.3.3	Viranomaisen tietojärjestelmään tallennetut tiedot	118
3.3.4	Muut viranomaisen laatimat asiakirjat	119
3.4	Viranomaisen ja tuomioistuimen päätöksen julkisuus	120
4	Viranomaiset, joissa julkisuuslakia sovelletaan	124
4.1	Viranomaisen määritelmä	124
4.2	Valtion viranomaiset	127
4.3	Kunnalliset viranomaiset ja kunnan toiminta.	130
4.4	Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset	132
4.5	Toimikunnat, työryhmät ja lautakunnat	133
4.6	Eduskunta ja sen virastot ja laitokset	135
4.7	Tuomioistuimet ja lainkäyttöelimet.	138
4.8	Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset	139
4.9	Ulkoistetut hallintotehtävät ja julkisuuslain soveltaminen	140
4.10	Eriyissäännökset	146
4.11	Julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle jäävät tahot	147
III	OIKEUS SAADA TIETO ASIAKIRJASTA.	151
1	Oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.	151
1.1	Mitä asiakirjan julkisuus merkitsee?	151
1.2	Jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.	152
1.3	Julkisen tiedon hyödyntäminen	154
1.4	Osajulkisuus julkisuuden takeena.	157
1.5	Julkisuuden rajoittaminen	161
2	Oikeus saada tieto valmisteluasiakirjasta	163
2.1	Keskeneräiset ja valmisteluvaiheen asiakirjat.	163
2.2	Harkintavalta valmistelujulkisuuden toteuttamisessa.	164
2.3	Harkintavaltaa koskeva merkintä	167
3	Oikeus saada tieto EU-asiakirjoista	168
3.1	Julkisuusperiaate EU:ssa.	168
3.2	EU-asiaan liittyvät kansalliset asiakirjat	170

4	Asianosaisen tiedonsaantioikeus	175
4.1	Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteet	175
4.2	Asianosaisen tiedonsaantioikeuden kohde	178
4.3	Asiakirjan mahdollinen vaikutus asian käsittelyyn .	180
4.4	Asianosainen hallintoasian käsittelyssä	183
4.5	Asianosaisjulkisuuden toteuttaminen	192
4.6	Asianosaisjulkisuuden rajoitukset	193
4.6.1	Erittäin tärkeä yleinen ja yksityinen etu sekä lapsen etu	197
4.6.2	Esittelymuistio, ratkaisuehdotus ja niitä vastaava valmisteluasiakirja	201
4.6.3	Asiakirja ja tieto, jonka julkisuutta arvioidaan.	202
4.6.4	Viranomaisen oikeudenkäyntiasiakirja	202
4.6.5	Julkiseen hankintaan liittyvät asiakirjat	203
4.6.6	Ulosottoasiakirjat	203
4.6.7	Esitutkintaan, todistajan suojeluun ja erilaisiin ilmoituksiin liittyvät asiakirjat.	204
4.7	Asianosaisen oikeus käyttää tietoa hyväkseen omassa asiassa.	207
4.8	Asianosaisen ilmaisukielto ja hyväksikäyttökielto	207
4.9	Asianosaisjulkisuus oikeudenkäynnissä.	209
4.10	Oikeus saada itseään koskevia tietoja	210
4.11	Oikeus tutustua omiin henkilötietoihin	213
5	Oikeus saada henkilötieto	216
5.1	Lähtökohtana julkisuuslain soveltaminen.	216
5.2	Henkilötiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta	220
5.3	Oikeus vastustaa henkilötietojen luovuttamista	225
5.4	Henkilötietojen julkistaminen	226
5.5	Oikeusturva henkilötietojen käsittelyssä.	229
6	Tiedon saaminen salassa pidettävästä asiakirjasta	231
6.1	Salassapitovelvoitteesta poikkeaminen	231
6.2	Salassa pidettävän tiedon antaminen lain nojalla	233
6.3	Asianosaisen suostumus	234

6.4	Toimeksiannon hoitaminen tai virka-avun antaminen	237
6.5	Viranomaisen poikkeuslupa	239
6.6	Arkistoasiakirjan antaminen	243
6.7	Viranomaisen päätöksenteko salassapidosta poikettaessa	244
6.8	Poikkeaminen asiakirjan tai tiedon hyväksikäyttökiellosta	247
7	Salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle	248
7.1	Salassapito viranomaisten välillä	248
7.2	Salassapidosta poikkeaminen viranomaisten välillä	250
7.2.1	Yleiset perusteet	250
7.2.2	Laissa erikseen säädetty tiedon antaminen	255
7.2.3	Asianosaisen suostumus	258
7.2.4	Oikeudenkäynnin ja viranomaisvalvonnan tarpeet	258
7.2.5	Osoite- ja yhteystiedot	260
7.3	Tiedonsaantioikeus kunnallishallinnossa	260
7.4	Tuomioistuimen tiedonsaantioikeus	263
7.5	Eduskunnan tiedonsaantioikeus	265
7.6	Toisen valtion viranomaisen ja kansainvälisen toimielimen tiedonsaantioikeus	268
8	Viranomaisen oikeus saada tietoja yksityiseltä	270
IV	JULKISUUDEN TOTEUTTAMINEN	273
1	Julkisuusperiaatteen turvaaminen	273
1.1	Julkisuusperiaatteen sisällöllinen turvaaminen	273
1.2	Julkisuusperiaatteen menettelyllinen turvaaminen	274
2	Viranomaisen tiedonhallintavelvoitteet	275
2.1	Tiedon hallinta julkisessa hallinnossa	275
2.2	Toimiva tietohallinto	276
2.3	Asiakirjojen ja asioiden hallinta	278
2.4	Tietoaineistojen muodostaminen ja säilyttäminen	281
2.5	Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen	281

2.6	Julkisuuslakiin perustuvat tiedonhallinta- velvoitteet	287
3	Tiedon saaminen viranomaiselta	288
3.1	Tiedon pyytäminen	288
3.2	Viranomaisen menettelylliset velvollisuudet	295
3.3	Tiedon antamista koskeva päätöksenteko	299
3.4	Päätökseen liitettävät ehdot, ohjeet ja merkinnät	308
3.5	Oikeus saada tieto viivytyksettä	309
3.6	Asiakirjan ja tiedon antamistavat	311
3.7	Uuden asiakirjan laatiminen	315
3.8	Tietoaineiston tuottaminen	319
3.9	Tiedon saamisen maksullisuus	320
4	Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus	324
4.1	Viranomaisen tiedonantovelvollisuus	325
4.2	Viranomaisen tiedottaminen	327
4.3	Vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen	332
5	Oikeusturvakeinot	337
5.1	Uusi tietopyyntö	338
5.2	Julkisuus päätöksen korjaaminen ja oikaisu- vaatimus	339
5.3	Asian saattaminen viranomaisen ratkaistavaksi	339
5.4	Valitus viranomaisen päätöksestä	342
5.4.1	Valitus hallinto-oikeuteen	342
5.4.2	Valituskelpoinen päätös	344
5.4.3	Valitusoikeus	347
5.4.4	Hallinto-oikeuden päätös	348
5.5	Julkisuus päätöksen täytäntöönpano ja sen kieltäminen	350
5.6	Viranomaisen velvoittaminen	352
5.7	Valvonta ja vastuu	353
5.7.1	Valvonnan keskeiset muodot	353
5.7.2	Korvausvastuu	355
5.7.3	Rikosoikeudellinen virkavastuu	357

V	KÄSITTELYN JULKISUUS	361
1	Menettelyjulkisuuden pääpiirteet	361
1.1	Julkisuusperiaate asian käsittelyssä	361
1.2	Julkisuus eri menettelylajeissa.	362
2	Julkisuus hallintoasioiden käsittelyssä	364
2.1	Kirjallinen ja suullinen käsittely	364
2.2	Hallintoasian julkinen käsittely	366
2.3	Julkiset palvelut ja julkisuus	369
2.4	Henkilötietojen käsittely viranomaisessa	370
2.5	Esitutkinta ja syyttäjän toiminta.	374
3	Oikeudenkäynnin julkisuus	377
3.1	Oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin	377
3.1.1	Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeudenkäynnin julkisuus	377
3.1.2	Julkinen oikeudenkäynti perusoikeutena	380
3.1.3	Kaksi oikeudenkäynnin julkisuuslakia	383
3.2	Oikeudenkäyntiä koskevat tiedot	384
3.3	Julkisuus suullisessa käsittelyssä	386
3.3.1	Oikeudenkäynti siviili- ja rikosasiassa	386
3.3.2	Oikeudenkäynti hallintoasiassa	387
3.4	Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus	389
3.4.1	Oikeudenkäynti siviili- ja rikosasiassa	389
3.4.2	Oikeudenkäynti hallintoasiassa	389
3.5	Asianosaisjulkisuus oikeudenkäynnissä	391
3.5.1	Oikeudenkäynti siviili- ja rikosasiassa	394
3.5.2	Oikeudenkäynti hallintoasiassa	394
3.6	Tuomioistuimen neuvottelusalaisuus	397
3.7	Tuomioistuimen päätöksen julkisuus	399
4	Lainsäädäntömenettelyn julkisuus	401
4.1	Säädösten valmistelu	401
4.2	Eduskuntakäsittely	403
4.3	Lainsäädäntö Euroopan parlamentissa ja neuvostossa	406
4.4	Lainsäädännön julkaiseminen	406

VI SALASSAPITO	407
1 Salassapidon puitteet	407
1.1 Julkisuuden rajoittaminen	407
1.2 Julkisuuden rajoittamisen valtiosääntöiset kriteerit	409
1.3 Julkisuuden rajoittaminen hallintotoiminnassa . . .	412
2 Miten salassapito toteutetaan?	414
2.1 Asiakirjasalaisuuden säilyttäminen	414
2.2 Vaitiolovelvollisuus	417
2.3 Tiedon hyväksikäyttökielto	420
2.4 Tiedon suojaaminen sivullisilta	424
3 Keitä salassapito velvoittaa?	429
3.1 Viranomainen	430
3.2 Viranomaisessa toimivat	430
3.3 Lain nojalla tai luvan perusteella tiedon saanut . . .	431
3.4 Yksityisen salassapitovelvollisuus	433
4 Salassapidon perusteiden määrittely	435
4.1 Salassapidon lakiperustaisuus	435
4.2 Salassapito- ja vaitiolomääräys	438
4.3 Salassapitosopimus	439
4.4 Salassapitositoumus	441
4.5 Asianosaisen vaatimus, vastustus ja suostumus . . .	442
4.6 Salassapitomerkinä	443
4.7 Salassapitoluokitus	445
5 Julkisuuslaissa säädetyt salassapitoperusteet	447
5.1 Yksityiselämän ja yksityisyyden suoja	449
5.2 Liikesalaisuus	465
5.3 Suomen kansainväliset suhteet	474
5.4 Valvontasalaisuus	481
5.5 Turvallisuuden ylläpitäminen	487
5.6 Rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen	492
5.7 Finanssipolitiikka ja rahoitusmarkkinat	496
5.8 Julkisyhteisön omat intressit	497
5.9 Tutkimus ja opetus	500
5.10 Salassapitoperusteet EU:n toiminnassa	503

6	Salassapitoperusteen tulkinta ja soveltaminen	510
6.1	Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys	510
6.2	Salassapitointressin suojaaminen	512
6.3	Salassapito ja hallinnon oikeusperiaatteet	514
6.4	Vahinkolausekkeet ja niiden soveltaminen	517
7	Salassapidon päättyminen	521
7.1	Salassapidon perusteen lakkaaminen	521
7.2	Salassapitoajan päättyminen	523
7.3	Salassapitomääräyksen peruuttaminen	525
8	Salassapitovelvollisuuden vastainen menettely	525
8.1	Virkasalaisuuden rikkominen	526
8.2	Salassapitorikos	529
8.3	Muita tilanteita	531
8.4	Viranomaisen korvausvastuu	533

LIITE

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 . . 535

KIRJALLISUUS 553

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 563

ASIAHAKEMISTO 569

